



**COMUNE DI POLLINA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

Ai sig.ri Responsabili di Area  
p.c. Al sig. Sindaco  
alla Giunta Comunale  
LORO SEDI

Oggetto: Circolare in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi. Con la presente circolare si intende richiamare l'attenzione del personale dipendente sull'obbligo di astensione, sulle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e sui comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

Come noto, la tutela anticipatoria dei fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi. La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) ha definito il conflitto di interessi quale "conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici".

Il tema del conflitto di interessi deve essere, quindi, inteso in un'accezione ampia, ossia come ogni situazione nella quale un interesse di un soggetto interferisce o potrebbe interferire con lo svolgimento imparziale dei suoi doveri pubblici.

Il conflitto di interessi può essere:

- a) attuale: che è presente al momento dell'azione o decisione del dipendente pubblico;
- b) potenziale: che potrà diventare attuale in un momento successivo;
- c) apparente: che può essere percepito dall'esterno come tale;
- d) diretto: che comporta il soddisfacimento di un interesse del dipendente pubblico;
- e) indiretto: che attiene a entità o individui diversi dal dipendente pubblico, ma allo stesso collegati.

Viene, di seguito, riportata la principale normativa di riferimento, allo scopo di consentire un più approfondito esame della materia di cui trattasi.

Si osserva, in primo luogo, che con l'art.1, comma 41, della legge n. 190/2012 è stato introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) l'obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse.

Tale disposizione, contenuta all'art. 6-bis 1 della l. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni.

Del medesimo tenore è l'art. 6 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7, recante "Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa", ai sensi del quale "1. *Il responsabile del procedimento ed i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, in relazione a decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il quarto grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti o di organizzazioni con cui egli, od il coniuge, abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti o di organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore, gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. 2. Sull'astensione decide il dirigente generale del Dipartimento regionale presso cui il dirigente presta servizio ovvero il dirigente preposto all'unità al quale il funzionario è addetto*".

Pertanto, i soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale del titolare dell'interesse che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati sono portatori.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013, ha precisato che la norma persegue una "finalità di prevenzione" che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La norma va letta in combinato disposto con le seguenti disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013:

- l'articolo 3, comma 1, "*Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare*" e comma 2 "*Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi*";

- l'articolo 6, comma 2, "*Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici*";

- l'art. 7 "*Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza*".

Quest'ultima disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestano “gravi ragioni di convenienza”, che comportano l’obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l’astensione del giudice all’art. 51 c.p.c..

Ciò vuol dire che, ogni qual volta si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a una comunicazione tempestiva al responsabile dell’ufficio di appartenenza (o al Segretario Comunale, nell’ipotesi in cui la fattispecie conflittuale riguardi un responsabile di struttura apicale) che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

È appena il caso di rammentare che **le violazioni del codice di comportamento sono fonte di responsabilità disciplinare accertata in esito a un procedimento disciplinare, con sanzioni applicabili in base ai principi di gradualità e proporzionalità, ai sensi dell’art. 16 del d.P.R. 62/2013, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali o contabili o amministrative.**

Come specificato dal PNA 2019 , la segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all’art. 6-bis della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest’ultimo, all’organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l’imparzialità dell’agire amministrativo.

Visto anche il riferimento alle “gravi ragioni di convenienza” che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il Responsabile di Area verifichi in concreto se effettivamente l’imparzialità e il buon andamento dell’amministrazione possano essere messi in pericolo.

Si richiama, inoltre, un parere del 25.2.2015 con il quale l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), interpellata da un comune in merito ai termini esatti entro cui perimetrare il conflitto di interessi potenziale, è intervenuta approvando le seguenti considerazioni. *“Le disposizioni normative sopra richiamate e le indicazioni del PNA in materia”, riferendosi nello specifico a tutte le norme e prescrizioni in tema di conflitto di interessi citate nella presente, “mirano dunque a prevenire situazioni di conflitto di interessi che possono minare il corretto agire amministrativo. Tali situazioni si verificano quando il dipendente pubblico (RUP e titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale) è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l’adempimento dei doveri istituzionali; si tratta, dunque, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l’imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell’esercizio del potere decisionale. La ratio dell’obbligo di astensione, in simili circostanze, va quindi ricondotta al principio di imparzialità dell’azione amministrativa e trova applicazione ogni qualvolta esista un collegamento tra il provvedimento finale e l’interesse del titolare del potere decisionale. Peraltro, il riferimento alla potenzialità del conflitto di interessi mostra la volontà del legislatore di impedire ab origine il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell’astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità. L’obbligo di astensione, dunque, non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all’amministrazione di appartenenza”.*

Tale principio era stato già espresso dall’Autorità anche negli Orientamenti n. 78 del 23 settembre 2014 e n. 95 del 7 ottobre 2014 nei quali si affermava che *«nel caso in cui sussista un conflitto di interessi anche potenziale, l’obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all’art. 6 bis, della legge n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni».*

E’ importante, inoltre, prestare attenzione anche all’articolo 42 (Conflitto di interesse) del D.Lgs. 50 del 2016, c.d. “Codice dei contratti pubblici”, che introduce una disciplina particolare per le ipotesi di conflitto di interesse nell’ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici,

che viene qui di seguito citato: “1. Le stazioni appaltanti prevedono misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. 2. Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, 62. 3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico. 4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici. 5. La stazione appaltante vigila affinché gli adempimenti di cui ai commi 3 e 4 siano rispettati”.

Si richiama, infine, anche l'articolo 77 (Commissione giudicatrice), comma 9, del D.lgs. 50 del 2016: “Al momento dell'accettazione dell'incarico, i commissari dichiarano ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, l'inesistenza delle cause di incompatibilità e di astensione di cui ai commi 4, 5 e 6. Le stazioni appaltanti, prima del conferimento dell'incarico, accertano l'inesistenza delle cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice di cui ai commi 4, 5 e 6 del presente articolo, all'articolo 35-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'articolo 42 del presente codice. La sussistenza di cause ostative o la dichiarazione di incompatibilità dei candidati devono essere tempestivamente comunicate dalla stazione appaltante all'ANAC ai fini dell'eventuale cancellazione dell'esperto dall'albo e della comunicazione di un nuovo esperto”.

Tutto ciò premesso, in adempimento di quanto previsto nel PNA 2019, paragrafo 1.4 e in attuazione anche del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza comunale vigente, si richiama l'attenzione dei soggetti in indirizzo e di tutto il personale sul pedissequo rispetto delle disposizioni di cui all'art. 6 bis della legge n. 241/1990, agli artt. 6, comma 2 e 7 del D.P.R. n. 62/2013, all'art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016, all'art. 6 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7.

Inoltre, al fine di dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, si raccomanda ai responsabili in indirizzo la diffusione della presente nota, che illustra l'obbligo di astensione, le conseguenze scaturenti dalla sua violazione e i comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse, a tutto il personale assegnato all'area di competenza.

I responsabili di area avranno cura, inoltre, di diffondere la presente circolare all'atto del conferimento di nuovi incarichi e all'atto della stipula del contratto di lavoro (da parte del responsabile delle risorse umane).

Allo scopo di darne ampia diffusione, la presente circolare verrà pubblicata sul sito istituzionale del Comune nella sezione “Amministrazione Trasparente”, ai sensi dell'art. 12, comma 1, del D.P.R. n. 33/2013,

Il Segretario Comunale  
Dott.ssa Sferruzza Catena Patrizia